

## 廣播條例草案委員會

### 當局對代表團體提出的意見所作出的回應

#### 目的

本文之目的是載述當局對代表團體就《廣播條例草案》向廣播條例草案委員會(下文簡稱「法案委員會」)提出的部分意見所作出的回應。

#### 背景

2. 法案委員會於二零零零年三月公開邀請各界就《廣播條例草案》(下文簡稱「條例草案」)提交意見書，並歡迎有興趣者於二零零零年三月三十一日的法案委員會會議上發表意見。結果，共有 14 個代表團體出席上述會議，另有七個代表團體提交書面意見。代表團體的名單載於附件。

#### 一般意見

3. 對於所有代表團體均原則上支持條例草案及贊成當局所訂下的廣播政策目標，即增加節目選擇、鼓勵投資、確保公平競爭及促進香港作為廣播樞紐，我們感到十分鼓舞。我們留意到大部分關注都是與保障競爭條文的範圍和執行事宜有關，尤其是該等條文可否有效地處

理廣播市場的反競爭行為。

4. 下文各段講述代表團體提出的主要事項，並載述當局的有關回應。對於就條例草案內保障競爭條文所提出的意見，我們會擬備另一份文件提交法案委員會。

## 電視節目服務的範圍

5. 大部分意見書均贊成我們所提出有關根據電視節目服務的普及程度和特性將服務劃分為四大類的建議。其中一份意見書提議把從香港上傳但並非以香港為主要對象的區域廣播服務(即非本地電視節目服務)豁免納入條例草案的適用範圍。鑑於該類服務源自香港，並可於香港接收，我們認為應按照其性質加以適當規管。在新規管架構下，當局對這類不是以香港為主要對象的非本地服務，只會作出較少程度的內容規管。例如，非本地電視節目服務的持牌機構必須確保其服務可獲接收國家或地區接納，並符合當地的有關法律和規例。

6. 其他代表團體亦就其他須領牌電視節目服務的定義和持牌機構獲准服務的住戶總數發表意見。有一點必須注意，這類服務是針對「小眾」或局部地區市場，以特定觀眾例如酒店住客或某一地區的住戶為對象。我們在「一九九八年電視政策檢討諮詢文件」中，建議把其他須領牌電視節目服務所服務的住戶數目限為 **5 000**。這建議上限僅為約略的數字；持牌機構如擬為更多住戶提

供服務，可以申請超過一個牌照，但其服務的住戶總數不得超過全港住戶總數的 15%(即 30 萬戶)。在諮詢期內，有意見指出住戶總數應予以降低，以反映此類服務為「小眾」服務的性質。我們因此把住戶總數減至 20 萬戶。我們相信，這建議一方面可將其他須領牌電視節目服務與覆蓋全港的本地收費電視節目服務予以適當區分，而另一方面又能令這類服務有商業的生存空間。

## 不包括的服務

7. 有建議認為不應把互聯網上的話音視像服務豁免納入條例草案的適用範圍。我們認為，這些服務的現行運作模式目前尚有別於廣播服務，而其普及性亦未至可與本港現有的電視節目服務相提並論。我們的政策，是在現階段豁免這類服務納入條例草案的應用範圍，直至其普及性和運作模式與廣播十分接近，而執行的問題也能獲得有效解決。為使規管架構可以靈活配合瞬息萬變的廣播和多媒體環境，我們將這項豁免載列於條例草案的附表內，以便有需要時可以附屬法例予以修訂。

8. 有建議認為從外地上傳但可在香港接收的免費衛星電視服務，不應獲豁免納入條例草案的適用範圍，因為這類服務未必符合公眾標準和期望，並可能與社會道德尺度和品味背道而馳。政府向來採納「開放天空」的廣播政策，讓免費衛星電視服務可以在無須領牌的情況下藉衛星電視共用天線系統(SMATV)傳送至用戶。我們認

為這政策對確保市民享有自由接觸世界各地資訊的權利十分重要，而現時並沒有足夠理據修改這項政策。同時，衛星電視共用天線系統所傳送的服務是受其他有關條例如《淫褻及不雅物品管制條例》所規管。

9. 一個代表團體指出，擬提供廣播服務的固定電訊網絡服務(下文簡稱「固網服務」)營辦商不應獲豁免納入條例草案的適用範圍。我們必須澄清，固網服務營辦商如擬提供廣播服務，將須申領條例草案下的適當牌照。條例草案第 5 條訂明，任何人除非根據並按照牌照提供廣播服務，否則不得提供廣播服務。

10. 數份意見書問及條例草案會否適用於聲音廣播服務。我們決定在制訂數碼電台廣播政策之前暫時不把聲音廣播服務納入條例草案內。我們現時正研究與引入數碼電台廣播有關的市場及規管事宜，並計劃制訂有關的政策建議，於本年稍後時間諮詢業界及社會人士的意見。聲音廣播服務將暫時繼續受《電訊條例》和《廣播事務管理局條例》規管。我們會因應公眾諮詢後所獲得的意見，研究應否及如何修訂《廣播條例》(若該條例獲立法會通過)，以涵蓋聲音廣播服務。我們制訂條例草案時，已顧及將來可以利用較簡易的修訂把聲音廣播納入對條例內。

## 對廣播服務的規管

11. 一個代表團體提議我們立例訂明，進口和轉口可接收在香港以外地方已領牌的衛星電視服務的數碼衛星解碼器，即屬違法，並提議規定該類數碼衛星解碼器的持有人或擁有人須把解碼器交給政府處置。我們相信條例草案第 7 條已足以處理這事宜。該條訂明，任何人不得在營商過程或業務運作中進口、製造、出售、要約出售或出租任何解碼器，以供用於單一接收電視系統作接收任何沒有作為收費服務而領有牌照的廣播服務之用。但是，我們認為不宜立例訂明在香港使用該類解碼器為罪行，因為用者未必能夠分辨有關的解碼器是否獲准在香港使用。

## 關於已領牌服務的規定

12. 對於「唯一或佔支配優勢的本地電話公司」和「供應材料給持牌人廣播的公司」(下文簡稱「節目供應商」)是否應從不符合持牌資格人士名單中刪除一點，意見並不一致。鑑於科技日趨滙流環境下的市場發展情況，我們認為應對不符合持牌資格人士所受到的限制作適當的放寬，以促進廣播業的發展。我們把佔支配優勢的本地電話服務營辦商列為不符合持牌資格人士的原先用意，是避免固定電訊網絡和有線電視網絡被壟斷。由於我們現在已決定把「傳送」和「提供」電視節目服務的發牌

架構分開，而根據條例草案發出的牌照將會是「內容」牌照，我們認為不宜在條例草案內保留這類不符合持牌資格人士。有關濫用在電訊市場所佔支配優勢的問題，我們認為較適宜由電訊規管架構下的保障競爭條文處理。關於「節目供應商」，由於新服務將於短期內陸續推出，我們預期觀眾的節目選擇會在逐步開放的電視市場中不斷增加。故此我們認為無須對電視服務營辦商和「節目供應商」的相互擁有權作出限制。這方面的限制或會妨礙本地及海外「節目供應商」在本港的廣播業作出投資。

13. 有意見認為當局不應放寬現時對本地免費電視持牌機構所施加的廣告時間限制。據我們觀察所得，觀眾已越來越精明，而廣告的一般質素亦已大為改善，因此我們認為，在逐步開放的電視市場，持牌機構應在廣告形式的包裝、編排和設計上獲給予更大彈性。同時，我們亦必須確保放寬現行限制的措施不會導致出現廣告過份集中的情況，以免影響觀賞節目的樂趣。我們現時在條例草案內提出的建議已適當平衡上述因素；現行廣告時間限制在黃金時段(即下午五時至晚上十一時)將繼續保留，而持牌機構可自由包裝在其他時段所播放的廣告，但該時段的總廣告時間以不超逾廣播時間的 18% 為限。

14. 一個代表團體極力贊成應加強有關推廣文化藝術

節目的牌照條款。目前，我們已對免費電視持牌機構施加節目規定，作為牌照條件的一部分。舉例說，免費電視持牌機構必須每星期播放不少於 60 分鐘的紀錄片節目、每星期播放兩個為時半小時的時事節目、每日播放兩小時的兒童節目、每星期分別播放一個為時半小時的青年人節目和老年人節目，及每星期播放 30 分鐘的藝術和文化節目。此外，根據條例草案附表 4 第 3 部分，本地免費電視持牌機構亦須播放政府所提供的節目(即香港電台的節目)。基於免費電視服務的普及性，我們認為該等節目規定既合理，亦可確保持牌機構履行其廣播的責任。在多頻道和多媒體的環境下，將有更多渠道播放各式各樣的節目，以滿足不同層面觀眾的需求。為配合全球放寬規管的趨勢，我們認為不宜施加進一步的規定，以免干預廣播機構的編輯自由。

15. 一個代表團體提議，所有電視節目服務牌照均應公開讓公眾查閱。現時，各現有牌照均訂明持牌機構須在其登記辦事處和影視及娛樂事務管理處(下文簡稱「影視處」)存放其牌照副本，供公眾查閱。此外，資訊科技及廣播局和影視處的網站亦載有各個現有牌照，可供下載。

16. 對於就發牌準則所表達的意見，我們已於二零零零年四月一日向法案委員會提交以「電視節目服務牌照的發牌準則」為題的文件中，載列當局在評審牌照申請時

所考慮的主要因素。

## **執行牌照規定及制裁**

17. 有意見認為廣播事務管理局(下文簡稱「廣管局」)可向持牌機構施加的罰款額應予修訂，改為以持牌機構收入的10%為上限。目前，根據電視條例，對持牌機構首次罰款的最高罰款額為5萬元，第二次為10萬元，而第三次或以上則為25萬元。我們已在條例草案內建議把罰款額提高四倍，即分別增至20萬元、40萬元及100萬元。此外，我們亦建議廣管局可規定被裁定違規的持牌機構在其廣播服務內須作出更正及/或道歉聲明。我們認為在條例草案內所提出的建議已可對持牌機構產生足夠的阻嚇作用，而且亦符合我們訂下為業界提供一個明確、平衡及公平規管架機的政策目標。

18. 有建議認為當局應就批出牌照以及有關牌照延期、續期、暫時吊銷或撤銷事宜規定舉行公聽會。我們同意公聽會有助蒐集公眾人士從對廣播持牌機構表現的意見。事實上，一直以來，廣管局均有就本地電視服務牌照的續期事宜舉行公聽會。但是，我們認為不宜就發出新牌照舉行公聽會，因為牌照申請的最主要部分(即申請者的業務建議)往往包含敏感的商業資料而不能在公聽會上公開。此外，我們有需要確保發牌制度盡可能簡便易行及符合經濟效益，以吸引本地及海外投資者。有一點值得注意，澳洲和英國均沒有法例規定有關當局必須就批出牌照或牌照續期事宜舉行公聽會。



## 廣播事務管理局

19. 數個代表團體就廣管局的組織，成員及運作提出意見。我們希望進一步闡明，廣播局是一個獨立的法定機關，負責廣播業的規管工作。廣播事務管理局條例對廣管局的設立、成員及運作模式均有所規定。廣管局由九名來自社會各界的非官方委員及三名公職人員組成。他們在不同範疇的知識、經驗及專門知識有助廣管局以最有效的方式履行其職能。

20. 廣管局作為廣播業的規管機構，往往須要在會議上審議持牌機構所提交的商業敏感資料。根據電視條例及條例草案，廣管局必須把該等資料保密，故廣管局會議不宜公開舉行。不過，廣管局的運作絕非欠缺透明度。廣管局除於每次會議後舉行記者招待會及發出新聞稿以解釋其決定及審議過程外，亦每月公布所處理投訴個案的摘要。為了進一步提高透明度，廣管局自一九九七年一月起已公開其業守則委員會的會議。

21. 電訊管理局(下文簡稱「電訊局」)及影視處將繼續協助廣管局履行其職能。在執行公平競爭條文方面，廣管局可借助電訊局在方面豐富的經驗。此外，影視處已委聘一名熟悉其他司法管轄區公平競爭法例的顧問，以協助廣管局擬備公平競爭指引，並於稍後時間諮詢業界的意見。根據條例草案，廣管局獲授權直接處理有關公平競

爭的投訴；廣管局認為有需要時亦可尋求有關的專業意見。長遠來說，影視處將透過聘請顧問逐漸累積公平競爭條文方面的專業知識，因此並無理由對廣管局能否有效地處理公平競爭事宜存疑。

## **其他事項**

22. 一個代表團體質疑為何條例草案並無載述香港電台的角色和職能。我們希望澄清一點，條例草案旨在訂明商營廣播服務而非公營廣播服務的發牌及規管架構。條例草案內的規管條文，例如廣告時間限制及擁有權限制等，均不適用於香港電台。

23. 有代表團體認為電訊(修訂)條例草案及廣播條例草案應為電訊和廣播服務提供一致的規管政策。對此，我們大致上同意。不過，由於廣播業及電訊業仍未全面匯流，為配合兩者的特定環境而制定的政策難免有若干分歧。就這方面，立法會助理法律顧問在二零零零年三月二十八日致資訊科技及廣播局的信件內已提及兩條條例草案之間的分別。我們將會在稍後給予她的回覆中回應這些事項。

24. 至於有關草擬條例草案個別條文方面的意見，我們建議在法案委員會逐條審議有關條文時才予以回應。

二 零 零 零 年 四 月 五 日

資 訊 科 技 及 廣 播 局

檔 號 : ITBB(CR) 9/19/1 (00) Pt.9

## 就《廣播條例草案》表達意見的 代表團體名單

1. Alcatel China Holdings Pte. Ltd.
2. 亞洲衛星控股有限公司
3. 亞洲衛星有限公司
4. 亞洲電視有限公司
5. 消費者委員會
- \* 6. Elmsdale Media Limited
7. 銀河衛星廣播有限公司
- \* 8. 香港藝術發展局
9. 香港有線電視有限公司
- \* 10. 香港商業廣播有限公司
11. 香港發展策略研究所
12. 香港記者協會
13. 國際唱片業協會(香港會)
- \* 14. 香港電訊有限公司及香港電訊互動影院有限公司的  
聯合意見書
15. 觀塘民聯會
- \* 16. 新城廣播有限公司
17. 柏衛通訊器材有限公司
- \* 18. Satellite Television Asian Region Limited
19. Satellite Television Rentals Limited
20. 電視廣播有限公司
- \* 21. Turner International Asia Pacific Limited

\* 只提交書面意見